

## **Was wäre nachhaltige Aussenwirtschaftspolitik? Handelsabkommen der Schweiz sollten einer Kohärenz-Prüfung unterzogen werden**

**Der Bundesrat hat dem jüngsten Aussenwirtschaftsbericht ein Kapitel zum Thema «Nachhaltigkeit» beigefügt, dem es allerdings an Systematik fehlt. Namentlich den Anliegen der Entwicklungsländer wird zu wenig Rechnung getragen.**

Elisabeth Bürgi Bonanomi

Ist die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik aus globaler Sicht nachhaltig? In jüngster Zeit wird diese Frage in der Politik vermehrt diskutiert. Und dennoch wirkt sie oft befremdend, ist Aussenwirtschaftspolitik doch primär nationale Interessenpolitik, die durch die Bedürfnisse der Innenpolitik und der Wirtschaft bestimmt wird. So ist die Schweiz in den internationalen Agrarverhandlungen seit Jahren nur zu wenig Zugeständnissen bereit, da sie die eigene Landwirtschaft schützen will. Im Bereich des geistigen Eigentums setzt sie sich für weltweit strenge Regeln ein, um der Exportindustrie Vorteile zu sichern.

### Schlechte Noten der OECD

Beides sind auf den ersten Blick berechtigte Anliegen, da sie zumindest kurzfristig der Wahrung der nationalen Interessen dienen. Und dennoch hat die Schweiz nicht zuletzt wegen dieser Politiken von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Rahmen von deren Initiative «Policy Coherence for Development» schlechte Noten erhalten. Dabei prüft die OECD, welche Auswirkungen politische Massnahmen auf die Entwicklungsländer haben, und kommt zum Schluss, dass die Schweiz u. a. bei der Landwirtschaft und beim Schutz des geistigen Eigentums den Interessen der Entwicklungsländer zu wenig Rechnung trägt. Sie behindere den Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte aus ärmeren Ländern, was deren wirtschaftliche Entwicklung hemme, heisst es; und sie erschwere den Entwicklungsländern den Aufbau von Generika-Industrien, die für ärmere Bevölkerungsschichten wichtig seien.

Neben der OECD wird im kommenden November auch der «Uno-Menschenrechtsausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» prüfen, ob die Schweizer Wirtschaftspolitik nachteilige Folgen für die Menschenrechte andernorts hat. Dies sind Fragen, die unter dem Stichwort «extraterritoriale Verpflichtungen» vermehrt in die Menschenrechtsberichte einfließen.

### Bruchstückhafte Analyse

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Bundesrat dem jüngsten Aussenwirtschaftsbericht ein Nachhaltigkeits-Kapitel vorangestellt hat.\* Darin geht er der Frage nach, wie die Aussenwirtschaftspolitik zu gestalten ist, damit sie zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung beiträgt. «Nachhaltig» wird dabei umfassend verstanden in dem Sinne, dass eine Entwicklung nur dann so zu bezeichnen ist, wenn die drei Dimensionen «Wirtschaft», «Ökologie» und «gesellschaftliche Solidarität» sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Dabei tritt neben die lokale auch die globale Perspektive.

Die Analyse ist bemerkenswert, folgt aber keiner konsequenten Systematik und bleibt damit noch bruchstückhaft. Der Bundesrat fordert vor allem, dass neben der

Welthandelsorganisation (WTO) auch die internationalen Organisationen des Umwelt-Völkerrechts und der Menschenrechte gestärkt werden. Dies ist zwar von Bedeutung. Auf den zentralen Begriff der Kohärenz geht der Bericht aber nicht vertieft ein. Es bleibt bei der Erwähnung von konkreten Einzelfällen, wie etwa dem Verweis auf das mit Nachhaltigkeitsprinzipien ergänzte Freihandelsabkommen zwischen der Efta und Kolumbien.

Eine systematischere Kohärenz-Prüfung würde hingegen bedingen, dass untersucht wird, ob internationale Abkommen in formeller wie in materieller Hinsicht miteinander in Einklang stehen. Bei der formellen Kohärenz geht es um die Frage, ob die Abkommen einander explizit widersprechen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Umweltabkommen vorsieht, dass eine bestimmte Chemikalie mit einem Handelsverbot zu belegen sei, ein Handelsabkommen aber ein solches Verbot nicht zulässt. Solche offensichtlichen Widersprüche kommen nur selten vor; meistens lassen sie sich über Ausnahmeklauseln in den Abkommen auflösen.

Aus Sicht der Nachhaltigkeit mehr Zündstoff birgt die materielle Kohärenz. Abkommen sind materiell inkohärent, wenn sich ihre Regeln zwar nicht formell widersprechen, die tatsächlichen Auswirkungen des einen Abkommens die Ziele des anderen Abkommens aber unterlaufen.

Damit internationale Verhandlungen (z. B. im Handelsbereich) kohärente Ergebnisse zeitigen, müssen die Auswirkungen von Abkommen auf die Menschenrechte und Umweltstandards zuvor abgeschätzt werden. Dazu werden sogenannte sustainable impact assessments durchgeführt. Sind nachteilige Auswirkungen sozialer oder ökologischer Natur zu erwarten, müssen neue Regulierung-Optionen entwickelt werden, und zwar so lange, bis eine ausgleichende Lösung gefunden ist. Dabei ist zu prüfen, ob die Ausrichtung des Handelsabkommens anzupassen ist, ob Anreize anders gesetzt werden müssen (wie etwa eine unterschiedliche Behandlung von nachhaltig und nichtnachhaltig produzierten Gütern) oder ob Regeln für wirtschaftliche Schutzräume vorzusehen sind. Eine solchermassen differenzierte Aussenwirtschaftspolitik liegt mittelfristig auch im nationalen – besonders im sicherheitspolitischen – Interesse der reicheren Länder, da sie zur internationalen Stabilität beiträgt. Obwohl deshalb Nachhaltigkeits-Analysen heute auf breiter Ebene gefordert werden und die EU solche bereits regelmässig durchführt, nimmt der Bericht die Idee nicht auf.

#### Interessenausgleich

Kohärenz-Fragen stellen sich nicht nur für Handelsabkommen, sondern auch für Investitionsschutzabkommen, für die Exportrisikogarantie-Gesetzgebung, für Regulierungen im Bereich der Unternehmensverantwortung oder der Finanzpolitik. Würden die Agrarhandels-Regeln (und die Vorschläge, die auf dem Tisch liegen) einer konsequenten Kohärenz-Prüfung unterzogen, hätte dies zur Folge, dass nach einem Kompromiss gesucht werden müsste, der zwar den Schweizer Anliegen angemessen Rechnung trüge, der aber auch die berechtigten Anliegen der Entwicklungsländer nach Marktzugang aufnehme. Im Bereich des geistigen Eigentums könnte dessen Schutz zwar nach wie vor eingefordert werden, aber die Schutzdauer dürfte gekürzt oder grosszügige Ausnahmen müssten vorgesehen werden für Fälle, in denen dies zur Vermeidung menschlicher Not erforderlich ist.

Die Autorin ist Rechtsanwältin und Völkerrechtlerin am World Trade Institute, Universität Bern.

\* Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2009, Schwerpunktkapitel «Nachhaltigkeit in der Aussenwirtschaftspolitik».